



Liikenne- ja
viestintäministeriö

Oikeudenmukaista ja älykästä liikennettä

Lakityöryhmän raportti

Liikenne- ja viestintäministeriön

visio

Hyvinvointia ja kilpailukykyä hyvillä yhteyksillä

toiminta-ajatus

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää väestön hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä. Huolehdimme toimivista, turvallisista ja edullisista yhteyksistä.

arvot

Rohkeus

Oikeudenmukaisuus

Yhteistyö



Julkaisun nimi

Oikeudenmukaista ja älykästä liikennettä. Lakityöryhmän raportti

Tekijät

Lakityöryhmä; puheenjohtaja Mikael Nyberg, sihteeri Janne Mänttari

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä

Liikenne- ja viestintäministeriö 3.2.2012

Julkaisusarjan nimi ja numero

Liikenne- ja viestintäministeriön
julkaisu 41/2013

ISSN (verkkojulkaisu) 1795-4045

ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-243-376-3

URN [http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-243-376-3](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-376-3)

HARE-numero

Asiasanat

Tiemaksujärjestelmä, ajoneuvon käyttövero, yksityisyyden suoja, liikenteen hinnoittelu

Yhteyshenkilö

Janne Mänttari, p. 0295 34 2569

Mikael Nyberg, p. 0295 34 2474

Muut tiedot

Tiivistelmä

Lakityöryhmän tehtävänä oli selvittää aikaan ja paikkaan perustuvan tiemaksujärjestelmän lainsäädännöllisiä reunaehdoja. Työryhmän näkemyksen mukaan lainsäädännölliset syyt eivät estä järjestelmän toteuttamista, mutta valmistelussa olisi huomioitava muun muassa EU-oikeuden ja perustuslain tiemaksujärjestelmän organisoinnille ja sisällölle asettamat ehdot, yksityisyyden suojan ja tietoturvan varmistaminen sekä järjestelmän valvontaan, sanktiointeihin ja oikeusturvaan liittyvät kysymykset.

Tiemaksuja olisi valtiosääntöoikeudellisesti pidettävä lähtökohtaisesti veroina ja tiemaksujen sijasta oikeampi termi olisikin moottorikäyttöisen ajoneuvon käyttövero. Verojärjestelmän toimivuuden kannalta keskeisessä roolissa olisi sen luotettava valvonta, joka olisi voitava toteuttaa automaattisin teknisin järjestelyin.

Paikannukseen perustuvassa verojärjestelmässä olisi jo järjestelmän hyväksyttävyyden näkökulmasta tärkeää varmistaa verovelvollisten yksityisyyden suojaaminen. Kysymykset ovat ratkaistavissa, jos järjestelmän suunnittelussa alusta lähtien huomioidaan yksityisyyden suojaan ja tietoturvaan liittyvät seikat. Sähköisen asioinnin lisääntyminen tarjoaa uusia mahdollisuuksia käyttöveroihin liittyvien tietojen hallintaan. Esimerkiksi tulevaa sähköistä kansalaistiliä voitaisiin hyödyntää niin, että verovelvollinen olisi itse ajoneuvon yksityiskohtaisten käyttötietojen hallinnoija ja verotuksen suorittavalle viranomaiselle siirtyisivät vain rajatut veron määrittämiseksi tarvittavat tiedot.

Esipuhe

Oikeudenmukaista ja älykästä liikennettä selvittävän työryhmän yhtenä alatyöryhmänä lakityöryhmän tehtävänä oli selvittää aikaan ja paikkaan perustuvan tiemaksujärjestelmän lainsäädännöllisiä reunaehtoja. Työryhmän puheenjohtajana toimi Mikael Nyberg ja sihteerinä Janne Mänttari Liikenne- ja viestintäministeriöstä. Työryhmän jäseninä olivat Heikki Kuitunen, Hanne-Riikka Nalli (30.11.2012 saakka) ja Petri Holopainen (1.12.2012 lähtien) valtiovarainministeriöstä, Jari Pajunen sisäasianministeriöstä, Sami Manninen oikeusministeriöstä, Sanna Helopuro liikenne- ja viestintäministeriöstä, Reijo Aarnio ja Raisa Leivonen Tietosuojavaltuutetun toimistosta, Susanna Metsälampi Liikenteen turvallisuusvirastosta ja Topi Siren Liikennevirastosta.

Sisällysluettelo

1.	Johdanto	3
2.	Vero vai maksu?	3
3.	Ajoneuvon käyttöverojärjestelmän organisointia koskevat reunaehdot	5
4.	Ketkä käyttöveroa maksaisivat?	7
5.	EU-oikeus ja valtiosopimukset rajaavat vaihtoehtoja.....	8
6.	Tietosuojakysymykset.....	9
7.	Valvonta, sanktiot ja oikeusturva	11
8.	Siirtymäajan järjestelyt.....	13
9.	Veromallikohtainen tarkastelu.....	14
10.	Yhteenveto	15

AIKAAN JA PAIKKAAN PERUSTUVAN TIEMAKSUJÄRJESTELMÄN LAINSÄÄDÄNNÖLLISET REUNAEDOT

1. Johdanto

Tiemaksujärjestelmän suunnittelussa on otettava huomioon useita keskeisiä lainsäädännöllisiä kysymyksiä. Näitä ovat esimerkiksi EU-oikeuden ja perustuslain tiemaksujärjestelmän organisoinnille ja sisällölle asettamat ehdot, yksityisyyden suojan ja tietoturvan varmistaminen sekä järjestelmän valvontaan, sanktiointeihin ja oikeusturvaan liittyvät kysymykset.

Toimeksiantonsa mukaisesti lakityöryhmä on muistiossaan kuvannut ne lainsäädännölliset reunaehdot, jotka vaikuttavat eri tiemaksumallien toteuttamiskelpoisuuteen, kustannuksiin tai mahdolliseen toteuttamisajankohtaan. Tarkastelun pohjana on tiemaksuselvityksen lähtökohdaksi hyväksytty liikenteen taloudellista ohjausta lisäävä hinnoittelujärjestelmä, joka mahdollistaa maksun kohdistamisen ajan, paikan ja ajoneuvon tyypin mukaan. Tämän tiemaksumallin toteutukseen liittyy laajin määrä huomioitavia lainsäädännöllisiä kysymyksiä, jotka on kuvattu seuraavissa jaksoissa. Kaikki nämä kysymykset eivät vaikuta muiden tarkasteltavien mallien toteutukseen, mikä on esitetty erillisessä mallikohtaisen tarkastelun taulukossa.

Suoranaisten juridisten kysymysten lisäksi muistiossa kuvataan eräitä muita työryhmässä esiin nousseita tiemaksujen suunnitteluun ja käyttöönottoon liittyviä kysymyksiä, kuten tiemaksujärjestelmän laajuutta ja maksujen kohdistamista sekä siirtymäajan järjestelyjä.

2. Vero vai maksu?

Tiemaksun valtiosääntöoikeudellinen luonne vaikuttaa tarvittavaan säädöstasoon, lainsäädännön yksityiskohtaisuuteen, maksajan velvollisuuksiin ja oikeussuojaan sekä viranomaisen toimivaltaan. Lisäksi valtiosääntöoikeudellinen luonne määrää sen, miten kertyneitä maksutuloja käsitellään ja mihin ne ohjataan sekä mihin tarkoituksiin kertyneitä varoja voidaan käyttää.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan valtiosääntöisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista. Maksusuoritusta vastaan saatavien suoritteiden tulee olla yksilöitävissä. Maksuilla tulee olla yhteys suoritteiden tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin, vaikka täyttä kustannusvastaavuutta ei aina edellytetä. Vastikkeettomat rahasuoritukset tai yleisesti jonkin toiminnan rahoittamiseen tarkoitetut maksut ilman vastikesuhdetta ovat valtiosääntöoikeudellisessa mielessä sen sijaan veroja. Tulkinnassa oleellista on kysymys siitä, mikä on yksilöitävissä oleva palvelu vastikkeeksi maksetusta maksusta ja onko maksu vapaaehtoinen vai pakollinen. Maksun pakollisuus viittaisi veroon.

Kun tarkastellaan tiemaksuja, pakollisuuden arvioinnissa on otettava huomioon myös ajoneuvon käyttäjän vaihtoehdot. Ei-pakolliseksi maksu voitaisiin katsoa esimerkiksi silloin, kun samaan kohteeseen on tarjolla useampi kuin yksi väylä, jolloin maksu koskisi vain paremman palvelutason tarjoavaa vaihtoehtoa. Tämä ei kuitenkaan ole mahdollista kattavassa valtakunnallisessa tiemaksujärjestelmässä, jossa liikenteen taloudellinen ohjaus olisi tehokkainta.

Maksulle ominaisella kustannusvastaavuudella viitataan siihen, ettei maksun tason tulisi ylittää palvelun tai hyödykkeen tuottamisesta aiheutuneita kustannuksia. Jotta kustannusten taso voidaan arvioida, kyseessä tulee tästäkin syystä olla konkreettinen maksajalle suunnattu palvelu tai hyödyke, jonka kustannukset ovat mitattavissa. Maksusta ei pitäisi syntyä ylijäämää eikä sitä ainakaan voida käyttää muihin tarkoituksiin. Autoilijoilta perittyjä maksuja ei esimerkiksi voitaisi käyttää joukkoliikenteen yleiseen tukemiseen. Kustannusten tarkastelussa on otettava huomioon se, että tienpidon kustannukset vaihtelevat maan eri osissa ja erityyppisillä teillä. Yleisesti näyttäisi siltä, että ajoneuvokilometriä kohden tienpidon kustannukset ovat korkeammat siellä, missä liikennettä on vain vähän. Toisaalta näillä alueilla yksityisauton käyttäminen on usein välttämätöntä julkisen liikenteen puuttumisen vuoksi, joten oikeudenmukaisuus- ja hyväksyttävyyssyistä kaupunkiseutuja korkeampi hinnoittelu olisi ongelmallista. On epävarmaa voitaisiinko kustannusvastaavuuden arvioinnissa käyttää alueiden tai tietyyppien kustannusten sijasta koko maan kustannusten keskiarvoa.

Vaikka liikenneväylän käyttömahdollisuuden tarjoamisen katsottaisiin olevan sellainen palvelu, jonka tuottamisen kustannuksia voitaisiin periaatteessa pitää perustuslain tulkintakäytännössä tarkoitettuna maksuna, esille nousee vielä kysymys tämän väyläkustannuksen maksajasta. Kun nämä kustannukset jakautuvat ainakin valtion ja kuntien sekä yksityisteiden osalta myös muiden tahojen maksettavaksi, ei jonkin näistä maksamia kustannuksia voitane pitää jonkin toisen yhteisön hyväksi laskettavina "väyläpalvelun" tuotantokustannuksina. Koko maan liikennesuoritteesta suunnilleen neljännes syntyy kuntien vastuulla olevalta verkolta. Tätä osuutta ei todennäköisesti voitaisi ottaa huomioon tehtäessä perustuslain tulkintakäytännössä edellytettyä laskelmaa siitä, millaiset kustannukset valtiolle palvelun tuottamisesta aiheutuu. Kysymys nousee esille myös, jos veron tai maksun saajana olisi joku muu kuin valtio.

Tiemaksun valtiosääntöoikeudellinen luonne määräytyy edellä kuvattujen perusteiden mukaan ja riippuu maksun tosiasiallisesta sisällöstä ja järjestelmän toteuttamistavasta. Sillä, että rahasuoritus nimettäisiin tiemaksuksi, ei ole merkitystä. Ottaen huomioon tiemaksujärjestelmälle asetetut tavoitteet ja oikeudenmukaisuudesta esitetyt näkökohdat, on pidettävä todennäköisenä, että tiemaksuja pidettäisiin veroina. Konkreettisesti tien käytöstä maksettavan ja tien kunnossapitokustannuksiin suhteutetun maksun sijasta voitaisiinkin puhua moottorikäyttöisen ajoneuvon käyttöverosta. Tämä käyttövero olisi luontevaa ulottaa kaikkien ajoneuvon käyttöön Suomessa, mutta veron määrä voitaisiin porrastaa, verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen rajoissa, halutulla tavalla ajan, paikan ja ajoneuvotyypin mukaan.

Valtion verosta on perustuslain 81 §:n mukaan säädettävä lailla, jonka tulee sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Lain säännösten tulee olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua. Lain tarkkuuteen kohdistuva vaatimus merkitsee myös sitä, että verovelvollisten piirin tai veron suuruuden tarkempaa määrittelyä ei voida jättää esimerkiksi asetuksessa tai sitä alemmanasteisissa määräyksissä tehtäväksi. Oikeusturvaan liittyvillä kysymyksillä on vaikutusta muun muassa siihen, miten ajoneuvon liikkumisesta kertyneiden tietojen tulee olla käytettävissä mahdollisissa valitusprosesseissa. Jos tiemaksuja voitaisiin pitää valtiosääntöoikeudellisessa mielessä maksuina, olisi toiminnan maksullisuuden ja maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädettävä lailla. Laissa säätämisen tarkkuustaso on maksujen osalta jonkin verran veroja väljempi.

Valtion veroina kertyvät tulot ovat vakiintuneen käytännön mukaan yleiskatteellisia ja ne tuloutetaan valtiolle. Perustuslain 84 §:n mukaan valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. Lailla voidaan säätää, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista

niiden erotusta vastaavat tuloarviot ja määrärahat (ns. nettobudjetointi). Lailla voidaan perustuslain 87 §:n mukaan myös säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Tällöin olisi arvioitava, onko käsillä perustuslaissa tarkoitettu valtion pysyvä tehtävä ja edellyttääkö sen hoitaminen välttämättä talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Määräenemmistövaatimus perustuu siihen, että talousarvion ulkopuolisen rahaston katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa. Käytännössä voidaan kuitenkin lähteä olettamuksesta, että käyttöverotulot käsiteltäisiin osana valtion talousarviota.

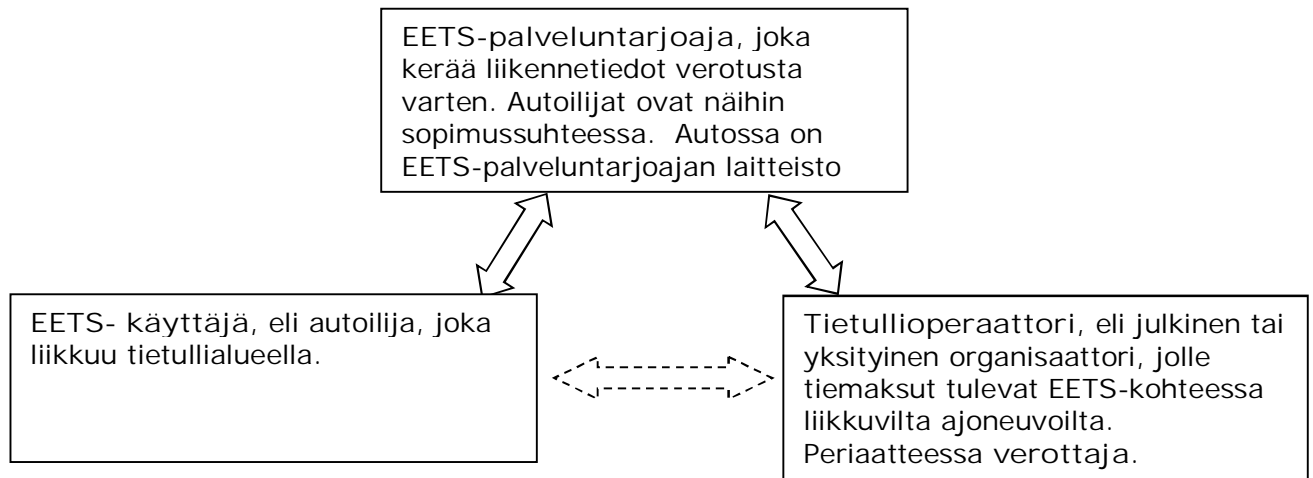
3. Ajoneuvon käyttöverojärjestelmän organisointia koskevat reunaehdot

Käyttöverojärjestelmän suunnittelussa on otettava huomioon EU:n sähköisiä tiemaksujärjestelmiä koskeva lainsäädäntö ja perustuslain 124 §:n määräykset julkisten hallintotehtävien uskomisesta muille kuin viranomaisille. Vaikka unionin säätelyllä ei oteta kantaa jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluviin veropoliittisiin kysymyksiin, säännökset vaikuttavat kuitenkin oleellisesti maksujärjestelmien toimintaan ja tehtävien jakautumiseen eri toimijoiden kesken.

Yksi keskeisistä tiemaksujärjestelmiä säätelevistä unionin säännöksistä on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähköisten tiemaksujärjestelmien yhteentoimivuudesta yhteisössä (2004/52/EY). Jos tiemaksujärjestelmä perustuu ajoneuvossa olevaan laitteeseen, sen on vähäisin poikkeuksin oltava direktiivin mukainen. Direktiivin tavoitteena on, että käytössä voisi olla Euroopan laajuisesti yksi laite, joka soveltuisi missä tahansa jäsenvaltiossa käytössä olevien tiemaksujen kantamiseen. Direktiivin ohella tämä tavoite edellyttää muunkin unionitason lainsäädännön soveltamista (komission päätös eurooppalaisen sähköisen tietullipalvelun ja sen teknisten osien määrittelystä 2009/750/EY ja useita standardeja eri teknisistä yksityiskohdista). Sähköisestä eurooppalaisesta tiemaksujärjestelmästä käytetään jäljempänä nimeä EETS. EETS-direktiivi on Suomessa saatettu voimaan sähköisten tienkäyttömaksujen keräämisjärjestelmistä annetulla lailla (995/2006), joka todennäköisesti kuitenkin kumotaan, koska tarkoituksena on koota edellä mainitun komission päätöksen sisältävät yhtenäiset säädökset uuteen lakiin. Tätä koskeva hallituksen esitys on eduskunnan käsittelyssä.

Käyttöverojen kerääminen EETS-yhteensopimattomalla järjestelmällä on mahdollista vain, jos järjestelmässä ei käytetä sähköisiä menetelmiä tai ajoneuvolaitteita taikka jos järjestelmät ovat yksinomaan paikallisia, pieniä ja direktiivin määräysten noudattaminen aiheuttaisi suhteettoman suuria kustannuksia. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun ruuhkamaksujärjestelmää ei voitaisi pitää pienenä ja paikallisena. Tulkinnanvaraista sen sijaan on, olisiko EETS-säännöksistä poikkeava järjestelmä mahdollinen, jos sitä sovellettaisiin vain jäsenvaltion omassa rekisterissä oleviin ajoneuvoihin. Ulkomaisessa rekisterissä olevien ajoneuvojen jättäminen käyttöverojärjestelmän ulkopuolelle olisi kuitenkin vastoin useita järjestelmälle asetettuja tavoitteita. Voidaan siis todeta, että Suomessa mahdollisesti käyttöön otettavan käyttöverojärjestelmän on täytettävä EETS-määräykset.

Teknisesti EETS-järjestelmässä voidaan käyttää 5,8 GHz:n mikroaaltotekniikkaa, satelliittipaikannusta (GNSS) tai GSM-GPRS-standardin mukaista matkaviestintää taikka näiden yhdistelmää. Keskeiset EETS-järjestelmän edellyttämät toimijat ovat pelkistetysti esitettynä seuraavat:



EETS-palveluntarjoajalla tarkoitetaan ensisijaisesti direktiivin vaatimukset täyttävää kaupallista yritystä, mutta myös viranomainen (kuten verottaja) voi periaatteessa olla palveluntarjoajana. Tällöin sitä koskisivat samat velvollisuudet kuin muitakin EETS-palveluntarjoajia. Velvollisuuksiin kuuluu esimerkiksi velvoite tarjota palveluja EU:n laajuisesti, joten viranomainen ei voisi toimia palveluntarjoajana vain oman maansa alueella. EETS-palveluntarjoajilla on sopimuspakko kaikkien niiden jäsenvaltioiden tietullioperaattoreiden kanssa, jotka soveltavat EETSin mukaista tiemaksujärjestelmää. Tällä hetkellä EU:n alueella ei ole yhtään EETS-palveluntarjoajaa.

Autoilijalla on puolestaan oltava sopimus jonkin EETS-palveluntarjoajan kanssa. Tästä olisi säädettävä kansallisessa käyttöveroä koskevassa lainsäädännössä. Tarkoitus on, että autoilija voisi valita palveluntarjoajan kilpailuilta markkinoilta ja että EETS-palveluntarjoaja perisi palvelustaan maksun suoraan autoilijalta. Valtio, joka ottaa käyttöön tiemaksujärjestelmän, ei voi valita palveluntarjoajaa tai asettaa järjestelmälle haluamiaan ehtoja, vaan sillä on sopimuspakko kaikkien EETS -edellytykset täyttävien palveluntarjoajien kanssa. Palveluntarjoajan valinta on tämän jälkeen yksinomaan EETS-käyttäjän eli autoilijan asiana. Eri osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista on runsaasti tarkempia EETS-säännöksiä, jotka vaikuttavat myös kansalliseen lainsäädäntöön. Kansallisesti säädettäväksi jää puolestaan muun muassa se, otetaanko tiemaksu- tai käyttöverojärjestelmä käyttöön, mitä ajoneuvoja se koskee ja minkälaisia ajallisia, paikallisia tai muita porrastuksia siinä mahdollisesti sovellettaisiin. Lisäksi kansallista sääntelyä tarvittaisiin verotuksen valvonnasta, laiminlyönteihin liittyvästä sanktiojärjestelmästä sekä EETS-palveluntarjoajan ja verottajan välisistä oikeus- ja vastuusuhteista.

Autoilijan EETS-palveluntarjoajan kanssa tekemä sopimus voi direktiivin mukaan kattaa sekä liikennesuoritetiedon keräämisen että myös tiemaksujen eli käyttöverojen maksamisen palveluntarjoajalle. Jos palveluntarjoaja kerää käyttöverot, se tilittää ne sen jäsenvaltion tietullioperaattorille (verottajalle), jossa ajoneuvo on liikkunut. Toinen vaihtoehto on, että palveluntarjoaja toimittaa verottajalle vain verotuksen suorittamiseen tarvittavat tiedot, joiden perusteella verottaja laskee käyttöverojen määrän ja kantaa ne itse autoilijoilta.

Viranomaistehtävien hoitamista koskeva lainsäädäntö vaikuttaa siihen, miten käyttöverojen kerääminen voitaisiin käytännössä järjestää. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna

perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Pykälässä säädetään lisäksi, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Järjestelmää kehitettäessä on siten arvioitava, millaiset tehtävät tulee hoitaa viranomaistoimin ja millaisia tehtäviä on mahdollista ja tarkoituksenmukaista antaa muulle kuin viranomaiselle. On esimerkiksi varsin kyseenalaista, voitaisiinko järjestelmässä käyttää EETS-direktiivin mukaista ensimmäistä vaihtoehtoa, jossa palveluntarjoaja keräisi tiedot ja kantaisi verot. Suomeen soveltuisi paremmin direktiivissä säädetty toinen vaihtoehto, jossa palveluntarjoaja toimittaisi verotuksen suorittamiseen tarvittavat tiedot viranomaiselle, joka määräisi ja kantaisi käyttöverot maksuvelvollisilta.

Viranomaistoiminnan rajapinnan selvittäminen ja tehtävien hoitamisvastuu olisi selvitettävä huolellisesti järjestelmää suunniteltaessa. Selvitettäväksi tulee muun muassa, miten EETS-direktiivin mukainen sopimuspakko ja toisaalta Suomen perustuslain mahdollisesti aiheuttamat rajoitukset julkisten hallintotehtävien yksityistämisestä ovat sovitettavissa yhteen, eli joutuuko palveluntarjoaja tarvittaessa sopeutumaan perustuslain 124 §:n mukaisiin kansallisiin säännöksiin. Lisäksi tulisi selvittää, onko käyttöveron maksamiseen tarjottava myös sellainen vaihtoehto, josta ei maksuvelvolliselle aiheudu ylimääräisiä kustannuksia.

4. Ketkä käyttöveroa maksaisivat?

Jos lähtökohtana on kerätä vero moottorikäyttöisen ajoneuvon käytöstä, olisi loogista ulottaa maksu koko valtakunnan alueelle, joskin maksun taso voisi yhdenvertaisuuteen liittyvien näkökohtien rajoissa vaihdella ajan, paikan, ajoneuvotyypin, ympäristövaikutusten tai mahdollisten muiden kriteerien perusteella. Maksusta vastaisi tällöin ajoneuvon omistaja tai haltija, koska ainakin nykyteknologian valossa olisi vaikeaa kohdistaa maksu ajoneuvon kulloiseenkin käyttäjään.

Yritysten käytössä olevia ajoneuvoja ja esimerkiksi vuokra-ajoneuvoja koskevat erityispiirteet tulisi huomioida järjestelmän suunnittelussa. Samoin tulisi arvioida, millaisia huojennuksia tai vapautuksia järjestelmässä sallittaisiin esimerkiksi joukkoliikenteelle tai muussa ammattiliikennekäytössä oleville ajoneuvoille. Nykyisestä ajoneuvoveron perusverosta ovat vapautettuja esimerkiksi vammaisen pysäköintiluvan haltija tai häntä kuljettava henkilö, diplomaattirekisteröidyt ajoneuvot, museojoneuvot sekä palo- ja pelastusajoneuvot. Lisäksi autoverosta on säädetty useita verovapauksia, veronalennuksia ja verohuojennuksia koskien esimerkiksi ammattiliikennekäyttöön rekisteröitäviä ajoneuvoja, diplomaattijoneuvoja, maahan muuttavan henkilön tuomaa ajoneuvoa ja vammaisen henkilön käyttöön rekisteröitävää ajoneuvoa. Kun käyttöveroista myönnettäviä helpotuksia ja vapautuksia harkitaan, nykyisten vapautusten perusteita ja tarpeellisuutta tulee arvioida kriittisesti.

Käyttöverojärjestelmän kattavuuden, oikeudenmukaisuuden ja hyväksyttävyyden näkökulmasta olisi tärkeää, että vero koskisi myös ulkomaisessa rekisterissä olevia ajoneuvoja, joita käytetään tilapäisesti Suomessa. Ulkomaisissa ajoneuvoissa ei välttämättä ole käyttöverojen maksamiseen tarvittavia EETS-laitteistoja, joten kansallisessa lainsäädännössä olisi todennäköisesti säädettävä myös vaihtoehtoisista maksutavoista. Käyttöverojärjestelmän suunnittelussa olisi otettava huomioon EU-oikeuden verosyrjintäkielto, jonka mukaan jäsenvaltio ei voi määrätä muiden jäsenvaltioiden tuotteille minkäänlaisia korkeampia välittömiä tai välillisiä veroja tai maksuja kuin ne määräävät samanlaisille kotimaisille tuotteille. Syrjintäkielto edellyttää, että Suomessa ja muualla EU:ssa rekisteröityjä ajoneuvoja kohdellaan verotuksessa yhdenmukaisesti, jollei erilaiselle käsittelylle ole objektiivisia perusteita. Käyttöverojärjestelmän kannalta verosyrjintäkielto tarkoittaa esimerkiksi sitä, että ulkomaisilta ajoneuvoilta ei voi kantaa suurempaa maksua kuin Suomessa rekisteröidyltä ajoneuvoilta. Koska syrjintäkielto ulottuu myös menettelyihin, Suomessa

tilapäisesti käytettäville ulkomaisille ajoneuvoille ei voida myöskään asettaa sellaisia hallinnollisia velvoitteita, jotka ovat olennaisesti työläämpiä kuin edellytykset, joilla kotimaisia ajoneuvoja voidaan käyttää liikenteessä.

Ulkomaisessa rekisterissä olevien ajoneuvojen osalta on myös otettava huomioon EU:n vapaan liikkuvuuden periaate, joka käsittää tavaroiden, palveluiden, henkilöiden ja pääomien vapaan liikkuvuuden unionin alueella. Periaatteen toteutumista on edistetty esimerkiksi poistamalla rajamuodollisuudet Schengen-alueeseen kuuluvien maiden välisiltä rajoilta. Vapaan liikkuvuuden periaatteen vuoksi EU:n sisärajoilla ei voida tehdä säännönmukaisia eikä satunnaisia tarkastuksia, mikä vaikuttaa käyttöverojen valvonnan toteuttamiseen. Esimerkiksi Suomeen saapuvia ajoneuvoja ei voida valvoa rajatarkastuksin sen varmistamiseksi, että ajoneuvoissa on käyttöverojen maksamiseen tarkoitettu laite tai että maksujen maksamisesta on huolehdittu muulla tavoin. Tarkastuksia ei voida tehdä myöskään maasta poistuville ajoneuvoille sen varmistamiseksi, että maassa olon aikana kertyneet käyttöverot on asianmukaisesti maksettu. Tämä tarkoittaa sitä, että ulkomailla rekisteröityjen ajoneuvojen käyttöveroja voitaisiin useissa tapauksissa joutua perimään ulkomailta, mikä on osoittautunut muiden maksujen ja verojen osalta melko vaikeaksi. Rajavalvontaa koskevat rajoitukset tarkoittavat käytännössä, että maan sisäisen valvonnan ja siihen liittyvän lainsäädännön merkitys korostuu.

5. EU-oikeus ja valtiosopimukset rajaavat vaihtoehtoja

Kaikkia vaikutusarvioinnin pohjaksi valittuja toimintamalleja ei voida toteuttaa, ellei EU:n lainsäädäntöä muuteta. Verolainsäädännön muuttaminen edellyttää jäsenmaiden yksimielisyyttä, jonka saavuttaminen voi tulevaisuudessakin olla vaikeaa. Pelkkä lainsäädäntöprosessi ja määräysten voimaantulo voivat myös kestää useita vuosia.

Kaikki energiatuotteet ja sähkö ovat Euroopan unionissa yhdenmukaistetun valmisteverojärjestelmän piirissä. Energiatuotteiden valmisteverotuksesta säädetään vuonna 2004 voimaan tullessa energiaverodirektiivissä (neuvoston 27 päivänä lokakuuta 2003 antama direktiivi energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehityksen uudistamisesta 2003/96/EY). Direktiivin mukaan polttoaineista, mukaan lukien liikennepolttoaineet kuten bensiini ja diesel, on kannettava vähintään direktiivissä säädetty vähimmäisvero. Tämä tarkoittaa sitä, että liikennepolttoaineiden valmisteverosta ei voida luopua ainakaan täysimääräisesti käyttöveron käyttöönoton yhteydessä. Alankomaissa valmistettu tiemaksujärjestelmä ei tämän vuoksi pitänyt sisällään polttoaineveroa.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä (1999/62/EY) on säännöksiä muun muassa kuorma-autoilta kannettavan vuotuisen veron vähimmäismääristä. Direktiivissä tarkoitettu vero on toteutettu Suomessa kuorma-autoilta kannettavalla käyttövoimaverolla. Voimassa olevan direktiivin mukaan vuotuinen vero on pakollinen suunnilleen sen tasoisena, jota nykyisin kannetaan Suomessa käyttövoimaverona. Näin ollen kuorma-autojen käyttövoimaveron ei ole korvattavissa kilometriverolla, ellei direktiiviä tältä osin muuteta.

Suomi on myös tehnyt useita kahdenkeskisiä maantieliikennesopimuksia, jotka voivat rajoittaa käyttöveron käyttöönottoa etenkin raskaan liikenteen osalta. Näiden sopimusten muuttaminen edellyttää sopimusosapuolten välisiä neuvotteluja ja yhteisymmärrystä. Sopimusten irtisanominen on teoriassa mahdollista, mutta voi vaikeuttaa suomalaisten liikennöitsijöiden toimintaa sopimusvaltioissa.

6. Tietosuojakysymykset

Tiemaksujärjestelmistä puhuttaessa lähes aina nousevat esiin ihmisten paikantamiseen liittyvät yksityisyyden suojakysymykset ja huoli kerättyjen tietojen väärinkäytöstä. Nämä kysymykset ja ihmisten huoli on jo järjestelmän hyväksyttävyydenkin näkökulmasta syytä ottaa vakavasti. Kun käyttöverojärjestelmää kehitettäessä huomioidaan mahdollisemman varhaisessa vaiheessa yksityisyyden suojan näkökulma ja erityisesti kansallinen ja EU-lainsäädäntö, ei aikaan ja paikkaan perustuvan käyttöverojärjestelmän kehittämiselle pitäisi kuitenkaan olla estettä.

Voidaan pitää selvänä, että käyttöverojärjestelmässä käsiteltäisiin henkilötietoja. Henkilötietojen suojalla sekä yksityisyyden suojalla on vahva perusoikeudellinen asema. Oikeus yksityisyyteen turvataan perustuslaissa (10 §). Yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja ovat myös EU:n perusoikeuskirjassa vahvistettuja perusoikeuksia (artiklat 7 ja 8). Perustuslakia täydentävät henkilötietojen käsittelystä annettu henkilötietolaki (523/1999) yleislakina sekä useat erityislait. Henkilötietolailla on saatettu voimaan tietosuojadirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta). On kuitenkin huomattava, että komissio on antanut tammikuussa 2012 ehdotuksen, jonka mukaan tietosuojadirektiivi olisi tarkoitus kumota ja korvata yleisellä tietosuojaa-asetuksella. Asetus on suoraan jäsenvaltioissa sovellettavaa oikeutta, joten käyttöverojärjestelmän suunnittelutyön yhteydessä olisi tärkeää seurata asetusehdotuksen valmistelun etenemistä sekä huomioida sen voimaan saattamisesta seuraavat vaatimukset järjestelmälle.

Suomessa henkilötietolain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia tietojenkäsittelyssä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista (1 §). Henkilötietolaki määrittää henkilötietojen käsittelyä koskevat yleiset periaatteet. Lisäksi se sisältää säännöksi mm. arkaluonteisista tiedoista ja henkilötunnuksesta, rekisteröidyn oikeuksista sekä tietoturvallisuudesta ja tietojen säilyttämisestä. Henkilötietojen suojan toteutumista valvovat tietosuojaviranomaisina tietosuojalautakunta ja tietosuojavaltuutettu. Henkilötietolain lisäksi viranomaisten henkilörekistereistä ja henkilötietojen käsittelystä eri hallinnonaloilla esiintyy runsaasti säännöksiä muualla lainsäädännössä.

Henkilötietolaissa on lukuisia henkilötietojen käsittelyä ja rekisterinpitäjän velvollisuuksia koskevia määräyksiä, jotka on huomioitava käyttöverojärjestelmän suunnittelussa. Henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta (6 §) ja henkilötietojen tulee olla käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia (9 §). Henkilötietoja saa myös käyttää tai käsitellä vain tavalla, joka ei ole yhteensopimaton 6 §:ssä tarkoitettujen käsittelyn tarkoitusten kanssa (7 §). Henkilötietojen sallittujen käsittelyperusteiden (8 §) osalta voidaan todeta, että käyttöverojärjestelmässä henkilötietojen käsittelystä on säädettävä lailla.

Henkilötietolain yleisäännösten lisäksi erityistä sääntelyä on katsottu tarvittavan paikkatietojen käsittelyssä. EU:ssa paikantamista koskeva sääntely perustuu sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla). Direktiivi on saatettu Suomessa voimaan sähköisen viestinnän tietosuojalailla (516/2004), jonka ajatuksena oli luoda teleyrityksille mahdollisuus paikannuspohjaisiin palveluihin. Sääntelyssä on nähtävissä vanhentunut teknologiasidonnaisuus, joka ei edusta nykyistä teknologiariippumatonta ajattelutapaa. Sääntelyä onkin ryhdytty tarkistamaan sähköisen viestinnän lainsäädäntöä kokoavassa hankkeessa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja hallintovaliokunta ovat lausunnoissaan ottaneet kantaneet siihen, minkälaisista henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä asioista tulee säätää

lain tasolla. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan (mm. PeVL 2/2008 vp.) todennut, että henkilötietojen suojaa koskevan perusoikeussäännöksen kannalta tärkeitä sääntelykohteita ovat ainakin:

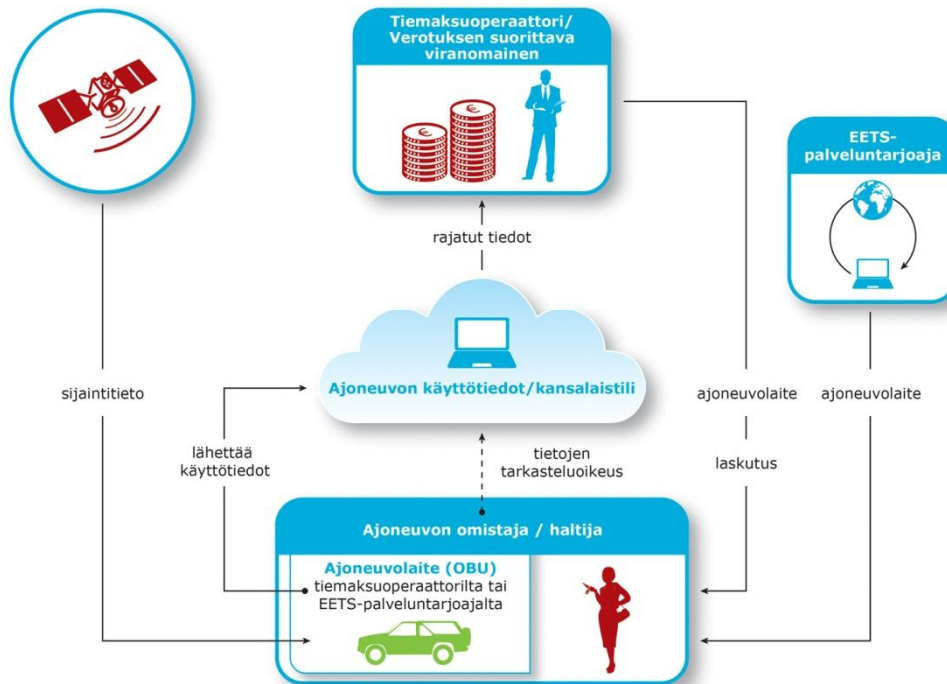
- rekisteröinnin tavoite
- rekisteröitävien henkilötietojen sisältö
- tietojen sallitut käyttötarkoitukset
- tietojen luovutettavuus
- tietojen antaminen teknisen käyttöyhteyden avulla
- henkilörekisterien yhdistäminen
- tietojen säilytysaika
- rekisteröidyn oikeusturva, ja
- näiden seikkojen sääntelyn kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla

Käyttöverojärjestelmän suunnittelussa tietoturvallisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Turvajärjestelyin on varmistettava, että tietoja pääsevät käsittelemään vain ne henkilöt, joilla on siihen oikeus. Tietojen siirto olisi varmistettava niin, että siirto ei aiheuta muutoksia tietojen sisällössä ja että tietoja ei häviä siirron yhteydessä. Jos tiedot olisivat jostain syystä muuttuneet, ne tulee voida korjata. EETS-palveluntarjoajan olisi myös ennen tietojen käsittelyyn ryhtymistä annettava asianmukaiset selvitykset ja sitoumukset sekä muutoin riittävät takeet henkilötietojen (ajoneuvojen käyttötiedot) suojaamisesta.

Lainsäädäntöä ja siitä johtuvia rajoituksia täytyy tarkastella vaihtoehtoisia tapoja miettiä. Käyttöverojärjestelmää suunniteltaessa on hyvä mallintaa useampi toteuttamistapa ja miettiä niiden vaikutuksia yksityisyyden suojaan. Esimerkiksi se, mihin tiedot tallennetaan tai mistä/kuka voi tietoja käsitellä sekä missä/milloin tietoja yhdistetään vaikuttaa olennaisella tavalla siihen, miten lainsäädäntö rajoittaa tai mahdollistaa henkilötietojen käsittelyä. Suunnitteluvaiheessa onkin järkevää miettiä, mikä ratkaisu on yksityisyyden suojaa vähiten rajoittava vaihtoehto. Tulee myös muistaa, että EETS-määräykset vähentävät mahdollisten vaihtoehtojen määrää.

Jo nyt on nähtävissä, että lähitulevaisuudessa on käytettävissä uudenlaisia tapoja käsitellä yksityisyyden suojan kannalta keskeisiä tietoja. Viranomaisen pitämän rekisterin sijaan ajoneuvon käyttötiedot voisivat olla ajoneuvon omistajan tai haltijan itsensä hallinnoitavina (muttei muutettavissa) esimerkiksi internetissä sijaitsevalla kansalaistilillä. Verotuksen suorittavalle viranomaiselle menisivät vain määräajoin veron määräämiseksi tarvittavat tiedot, joita voisivat olla esimerkiksi ajosuorite kullakin maksuvyöhykkeellä tai pelkästään verotettava määrä. Verottamiseen ei tarvittaisi yksityiskohtaisia paikkatietoja eikä ajantasaista seurantaa, joten näin menettelemällä voitaisiin jo huomattavasti lieventää ihmisten huolta yksityisyyden suojastaan. Lisäksi kukin voisi itse ajoneuvon käyttötietojensa perusteella varmistautua verotuksen oikeellisuudesta, mikä ehkäisisi tarpeettomia riitautuksia. Vain laissa tarkemmin säädettävillä perusteilla esimerkiksi verotuksen riitautuksen tai epäillyn väärinkäytöksen yhteydessä viranomaiset voisivat saada tarkempia tietoja ajoneuvon käytöstä. Verotuksen valvonta ja oikeellisuuden varmistaminen voitaisiin yksityisyyden suojaa vaarantamatta järjestää automaattisen tietojärjestelmän avulla. Tiedon kulkua ja hallinnointia voidaan havainnollistaa seuraavasti:

Tiedonkulku ja hallinnointi kilometriverojärjestelmässä



Tässä esimerkissä ajoneuvoon asennettu ajoneuvolaite (OBU) saa satelliittista sijaintitiedon koordinaatteina, jonka perusteella se tallentaa tarvittavan määrän ajoneuvon liikkumisesta syntyvää sijaintitietoa ja lähettää koordinaatit määräajoin salattuina gsm-verkon kautta ajoneuvon omistajan tai haltijan kansalaistilille. Kansalaistiliin kytketty ohjelma laskee koordinaattien ja sähköisen kartan perusteella ajoneuvon käyttötiedot, jotka ovat vain kansalaistilin haltijan tarkasteltavissa. Järjestelmä lähettäisi edelleen verotuksen suorittavalle viranomaiselle vain rajatut veron määrittämiseen tarvittavat tiedot, joihin ei sisältyisi yksityiskohtaista paikkatietoa ajoneuvon käytöstä. Tiedot myös lähetettäisiin vain laissa määritellyin määräajoin viivästettyinä, joten ajoneuvon yleispiirteinenkin seuranta reaaliajassa olisi näiden tietojen perusteella mahdotonta.

Edellä mainitusta sähköisestä kansalaistilistä yhtenä esimerkkinä on Viro, jossa viranomaisten ja yksityisten palveluja kokoava X-Road- palvelualusta ja kaikille pakollinen kansalaistili ovat olleet käytössä jo noin kymmenen vuotta. Suomessa Valtiokonttori on ottanut käyttöön kansalaisten asiointitilin, jossa on jo lukuisia viranomaispalveluita. Valtiovarainministeriön johdolla on myös valmisteltu Viron esimerkin mukaista kansallista palveluväylää, jossa yhdistyisivät viranomaispalvelut ja kunkin henkilön suostumukseen perustuva määrä yksityisiä palveluita. Kansallisen palveluväylän suunnittelu on pitkällä ja se on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2015. Sähköinen asiointi tulee jatkossa voimakkaasti lisääntymään ja se tarjoaa myös käyttöverojärjestelmän toteutuksen ja yksityisyyden suojan näkökulmasta mielenkiintoisia mahdollisuuksia. Nämä mahdollisuudet tulee mahdollisessa jatkovalmistelussa ottaa tarkoin huomioon.

7. Valvonta, sanktiot ja oikeusturva

Yksi keskeisimmistä käyttöverojärjestelmän haasteista on sen valvonta. Valvonnan tulee olla tehokasta ja uskottavaa, jotta verojen kerääminen toteutuu suunnitellulla tavalla. Liikennetietojen kerääminen edellyttäisi todennäköisesti ajoneuvoissa käytettävää laitetta ja tähän liittyy erilaisia väärinkäyttömahdollisuuksia. Näitä ovat esimerkiksi laitteen

käyttämättä jättäminen, toiseen ajoneuvoluokkaan määrätyn laitteen käyttäminen (jos maksut on porrastettu ajoneuvoryhmittäin), rikkiäisen laitteen käyttäminen ja laitteen toiminnan häiritseminen niin, että se tallentaa tietoja väärin tai ei tallenna tietoa ollenkaan.

Liikennetietoja keräävän laitteen tekniset vaatimukset määrittelevät hyvin pitkälti sen, miten laitteen käyttöä pystytään valvomaan. Laitteen käyttökuntoisuus tulisi pystyä todentamaan esimerkiksi siten, että laitteessa olisi muisti, joka tallentaa ajoneuvon käyttöön liittyvät tiedot. Valvovien viranomaisten tai jonkin muun tahon tulisi pystyä tarkastamaan laitteen tiedot helposti. Muistin tulisi kuitenkin olla suojattu niin, etteivät ulkopuoliset pääse käsiksi tietoihin. Toisaalta laitteen käyttökuntoisuus tulisi pystyä todentamaan autoa pysäyttämättä auton ulkopuolelta esimerkiksi automaattisilla valvontalaitteilla. Laitteen tulisi olla teknisesti sellainen, että se tallentaa muistiin tiedon tahallisesta vioittamisesta tai muusta häiriöstä ja lähettää ilmoituksen järjestelmää valvovalle viranomaiselle. Laitteen teknisiin määrittäksiin liittyy myös se, miten laite on asennettava ajoneuvoon. Jos laite asennetaan auton sähköjärjestelmään niin tällöin laite tunnistaa auton käyttämisen, ja esimerkiksi auton hinaaminen tai kuljettaminen perävaunussa ei aiheuta käyttöveroa.

Jos kaikki Suomeen rekisteröidyt autot varustetaan liikennetietoja tallentavilla laitteilla, niin laitteita olisi 3,5 miljoonassa autossa. Lisäksi tulee huomioida ulkomaisessa rekisterissä olevat ajoneuvot, joiden valvonnassa on edellä mainittuja vapaan liikkuvuuden periaatteeseen liittyviä haasteita. Uskottavaa valvontaa ei voida toteuttaa muutoin kuin automaattisin teknisin järjestelyin. Poliisi kykenee valvomaan käyttöverolaitteiden käyttöä vain muun liikennevalvonnan ohessa ja poliisin valvonnan painopiste on muutoinkin liikenneturvallisuuteen liittyvissä teoissa. Valvonnan organisointiin on useita vaihtoehtoja. Valvontaan voisivat osallistua poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos, katsastaja, Liikenteen turvallisuusvirasto ja Liikennevirasto (jos valvonta automaattista).

Valvonnan suunnittelun yhteydessä on varmistettava riittävät pakkokeino-oikeudet valvoville viranomaisille. Jos ajoneuvon käyttötietoja keräävän laitteen valvonta edellyttää laitteen etsintää ajoneuvosta, niin tästä tulee säätää erikseen, koska mahdollisen käytön laiminlyönnin johdosta ei todennäköisesti ole muutoin mahdollista suorittaa ajoneuvon tai henkilön tarkastamista. Voimassaolevassa lainsäädännössä on vastaavasti säädetty mm. paljastinlaiterikkomuksen (laki liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä 546/1998) ja tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkomisen (tieliikennelaki 267/1981) osalta. Jos liikennetietojen keräämiseen käytettävää laitetta ei käytetä säännösten edellyttämällä tavalla, niin ajoneuvon käyttö tulee myös voida estää. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan ajoneuvon käyttö voidaan estää esimerkiksi tilanteissa, joissa ajoneuvovero on jäänyt maksamatta (ajoneuvoverolaki 1281/2003). Valvovan viranomaisen on otettava rekisterikilvet ja rekisteröintitodistus haltuunsa, jos liikenteessä tavataan ajoneuvo, josta vero on eräntynyt.

Lisäksi tulee harkittavaksi, miltä osin järjestelmän sääntöjen rikkominen on aiheellista säätää rangaistavaksi ja miltä osin hallinnolliset seuraamukset voitaisiin katsoa riittäviksi. Ajoneuvon käyttöön liittyvissä veroissa on usein jokin hallinnollinen maksu, joka määrätään jos maksuvelvollinen ei nouda sääntöjä. Voimassaolevassa lainsäädännössä esimerkiksi ajoneuvoverolaissa ja laissa polttoainemaksusta (1280/2003) on hallinnollinen maksu. Lisäksi on selvitettävä, mikä viranomainen määräisi hallinnollisen maksun.

Käyttöveron kohteena olevan henkilön oikeusturvasta on säädettävä laissa riippumatta siitä, katsotaanko käyttöverot veroksi vai maksuksi. Hyvä hallinto ja oikeusturva hallintoasioissa

kuuluvat yksilön perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Käyttöverojen osalta tulee säätää esimerkiksi muutoksenhakukeinoista ja niitä mahdollisesti edeltävästä oikaisuvaatimuksen tekemisestä. Lisäksi tulee säätää käyttöveron kohteena olevan henkilön oikeudesta tutustua vero- tai maksupäätöksen perusteena oleviin ajoneuvon käyttötietoihin (hän voi myös olla tiedon varsinainen haltija, kuten edellisessä jaksossa on esitetty). Kaikilta osin oikeusturvakysymykset eivät käyttöverojärjestelmässä edellytä uusia säädöksiä, koska esimerkiksi hallinnon sisäisiin korjauskeinoihin kuuluvista asia-, menettely- ja kirjoitusvirheen korjaamisesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

8. Siirtymäajan järjestelyt

Jos käyttövero tulisi osittain tai kokonaan nykyisten liikenteen verojen tilalle, ratkaistavaksi tulisi myös se, miten nykyisistä veroista siirryttäisiin käyttöverojärjestelmään.

Vuotuinen ajoneuvovero kannetaan aikaperusteisesti, joten sen korvaaminen käyttöverolla ei aiheuttaisi merkittäviä ongelmia. Autovero taas kannetaan ennen ajoneuvon käyttöönottoa Suomessa ja vero on maksettu kaikista Suomessa rekisteröidyistä ajoneuvoista. Ajoneuvon arvon alentuessa myös arvoon sisältyvän autoveron määrä pienenee, mutta arvoon sisältyy kuitenkin aina tietty osuus autoveroa. Jos autovero poistettaisiin ja siitä saatava verotuotto siirrettäisiin kerättäväksi käyttöverona, ennen käyttöveron voimaantuloa hankittuihin ajoneuvoihin kohdistuisi muita ankarampi verorasitus. Tämä johtuisi siitä, että käyttövero sisältäisi myös poistuneen autoveron osuuden, vaikka ajoneuvosta olisi maksettu autovero jo aikaisemmin hankinnan yhteydessä. Kun otetaan huomioon lisäksi, että samojen ajoneuvojen arvo laskisi nopeasti autoveron poistamisen myötä, täysimääräisen käyttöveron kantamista näitä ajoneuvoilta ei voitaisi pitää oikeudenmukaisena ratkaisuna, jos veroon sisältyisi myös poistetun autoveron osuus. Epäoikeudenmukaisuus poistuisi hitaasti vasta, kun kaikki ennen käyttöveron käyttöönottoa rekisteröidyt ajoneuvot olisivat poistuneet liikenteestä.

Edellä kuvatun epäkohdan poistamiseksi käyttövero voitaisiin porrastaa siten, että vero olisi alempi ajoneuvoilla, jotka on otettu käyttöön ennen käyttöverojärjestelmän käyttöönottoa. Tämä johtaisi kuitenkin todennäköisesti siihen, että alempaan käyttöveroon oikeutettuja ajoneuvoja käytettäisiin liikenteessä mahdollisimman pitkään, koska niiden käyttö olisi halvempaa kuin uudempien ajoneuvojen. EU:n verosyrjintäkielto edellyttäisi lisäksi, että myös käytettynä maahantuotuihin ajoneuvoihin pitäisi soveltaa alempaa käyttöveroa, jos ajoneuvo on otettu käyttöön ulkomailla ennen käyttöverolainsäädännön voimaantuloa Suomessa. Tämä koskisi myös niitä käytettyjä ajoneuvoja, jotka tuotaisiin Suomeen käyttöveron käyttöönoton jälkeen ja porrastetun käyttöveron soveltaminen johtaisikin todennäköisesti käytettyjen ajoneuvojen tuonnin lisääntymiseen. Malli heikentäisi myös käyttöverojärjestelmän johdonmukaisuutta, kun tekniikaltaan vanhemmilta ja usein myös suurempipäästöisiltä ajoneuvoilta kannettaisiin alempaa käyttöveroa kuin uusinta teknologiaa edustavilta ajoneuvoilta. Porrastetussa mallissa riskinä olisi myös verotuottojen alentuminen siirtymäaikana, jollei käyttöveron yleinen taso olisi niin suuri, että sillä pystyttäisiin korvaamaan alennetun verotason käytöstä syntyvä vaje.

Siirtymäajan järjestelyissä olisi otettava huomioon myös se, että tieto autoveron korvaamisesta käyttöverolla lamaannuttaisi uusien ajoneuvojen kaupan jopa useiksi vuosiksi. Käyttöveron käyttöönotto edellyttäisi poliittisen päätöksen jälkeen merkittäviä lainsäädäntömuutoksia, teknisten järjestelmien rakentamista ja muita valmistelutoimenpiteitä, joiden toteuttamisen aikana autokauppa olisi todennäköisesti pysähtynyt tai ainakin hyvin vähäistä.

9. Veromallikohtainen tarkastelu

Veromalli	Vaikutus lainsäädäntöön
0. Nykyjärjestelmä (autovero + ajoneuvovero + polttoainevero)	Ei lainsäädäntövaikutuksia.
0+. Autovero poistetaan ja korotetaan ajoneuvoveroa (polttoainevero ennallaan)	Auto- ja ajoneuvoveroa koskevaa lainsäädäntöä olisi muutettava, mutta muutoin ei merkittäviä lainsäädäntövaikutuksia. Huomioitava siirtymäajan järjestelyt.
1. Nykyverot + maksu (esim. alueellinen ruuhkamaksu)	Mallissa on otettava huomioon kaikki edellä kuvatut oikeudelliset kysymykset lukuun ottamatta EETS- määräyksiä (jos järjestelmä ei edellytä ajoneuvolaitteiden asentamista) ja nykyisten verojen poistumisesta aiheutuvia siirtymäajan järjestelyjä. Yksityisyyden suojaan, maksun keräämiseen ja järjestelmän valvontaan liittyvät kysymykset olisivat kuitenkin yksinkertaisemmin ratkaistavissa kuin ajan, paikan ja ajoneuvotyypin mukaan muuttuvassa käyttöverossa (riippuen käytettävästä teknologiasta ja toteutustavasta).
2. Auto- ja ajoneuvovero muutetaan pelkkään ajomäärään perustuvaksi käyttöveroksi (ei paikannusta, polttoainevero ennallaan)	Toteutustavasta riippuen käyttöverossa on otettava huomioon kaikki edellä kuvatut oikeudelliset kysymykset. Paikannuksen puuttuessa erityisesti yksityisyyden suojaan liittyvät kysymykset olisivat kuitenkin yksinkertaisemmin ratkaistavissa kuin ajan, paikan ja ajoneuvotyypin mukaan muuttuvassa käyttöverossa. EETS-määräykset eivät tule sovellettavaksi, jos ajomäärän keräämisessä ei käytetä ajoneuvolaitteita. EU:n vinjettidirektiiviin perustuvaa kuorma-autojen käyttövoimaveron ei voida korvata käyttöverolla, ellei direktiiviä muuteta.
3. Auto- ja ajoneuvovero korvataan ajan, paikan ja ajoneuvotyypin mukaan muuttuvalla käyttöverolla (polttoainevero ennallaan, voi sisältää myös alueelliset ruuhkamaksut)	Käyttöverossa on otettava huomioon kaikki edellä kuvatut oikeudelliset kysymykset. EU:n vinjettidirektiiviin perustuvaa kuorma-autojen käyttövoimaveron ei voida korvata käyttöverolla, ellei direktiiviä muuteta.
4. Auto-, ajoneuvo- ja polttoainevero korvataan ajan, paikan ja ajoneuvotyypin mukaan muuttuvalla käyttöverolla	Käyttöverossa on otettava huomioon kaikki edellä kuvatut oikeudelliset kysymykset. Polttoaineveron ei voida korvata käyttöverolla, ellei EU:n energiaverodirektiiviä muuteta, koska direktiivi edellyttää, että liikennepolttoaineista kannetaan vähintään direktiivissä säädetty vähimmäisveromäärä. EU:n vinjettidirektiiviin perustuvaa kuorma-autojen käyttövoimaveron ei voida korvata käyttöverolla, ellei direktiiviä muuteta.

<p>5. Auto-, ajoneuvo- ja polttoainevero korvataan ajan, paikan, ajoneuvotyypin sekä ajotavan mukaan muuttuvalla käyttöverolla</p>	<p>Käyttöverossa on otettava huomioon kaikki edellä kuvatut oikeudelliset kysymykset. Ajotapa on erityisen haasteellinen oikeudenmukaisuuden, ihmisten yhdenvertaisen kohtelun ja riittävän täsmällisen lainsäädännön laatimisen näkökulmasta.</p> <p>Polttoaineveroa ei voida korvata käyttöverolla, ellei EU:n energiaverodirektiiviä muuteta, koska direktiivi edellyttää, että liikennepolttoaineista kannetaan vähintään direktiivissä säädetty vähimmäisveromäärä.</p> <p>EU:n vinjettidirektiiviin perustuvaa kuorma-autojen käyttövoimaveroa ei voida korvata käyttöverolla, ellei direktiiviä muuteta.</p>
--	---

10. Yhteenveto

Lainsäädäntöön liittyvät syyt eivät muodosta estettä kattavan valtakunnallisen tiemaksujärjestelmän kehittämiselle, mutta useita merkittäviä reunaehdoja ne sille asettavat.

Keskeisessä roolissa tiemaksujärjestelmää harkittaessa ja suunniteltaessa on EU-lainsäädäntö ja sen kehitys. Järjestelmä perustuisi todennäköisesti ajoneuvossa olevaan tietoja lähettävään laitteeseen, joten järjestelmän suunnittelussa on noudatettava sähköistä eurooppalaista tiemaksujärjestelmää koskevia EETS-määräyksiä. Nämä määräykset rajaavat käytettävää teknologiaa ja järjestelmän toimintaa. Koska määräysten tarkoituksena on edistää vapaata liikkuvuutta varmistamalla tiemaksujärjestelmien yhteensopivuus, voidaan lähteä olettamasta, että myös tulevaisuudessa mahdollisesti kehitettävät uudet teknologiat tullaan ottamaan sääntelyn piiriin. On siis ensiarvoisen tärkeää, että aktiivisesti seurataan alan eurooppalaista kehitystä ja vaikutetaan unionin lainsäädännön kehitykseen. Tämä koskee myös energiaverodirektiiviä ja vinjettidirektiiviä, jotka nykyisin estävät polttoaineveron ja kuorma-autojen käyttövoimaveron korvaamisen kilometrimaksulla.

Myös perustuslaista johtuvat erilaiset vaatimukset on otettava huomioon järjestelmää suunniteltaessa. Kaavaillun tiemaksujärjestelmän maksuja on lähtökohtaisesti pidettävä valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan veroina. Tiemaksujen sijasta olisikin luontevampaa puhua moottorikäyttöisen ajoneuvon käyttöverosta. Järjestelmää kehitettäessä on tarkoin arvioitava, millaiset tehtävät tulee hoitaa viranomaistoimin ja millaisia tehtäviä on mahdollista ja tarkoituksenmukaista antaa muulle kuin viranomaiselle. On esimerkiksi varsin kyseenalaista, voisiko ajoneuvojen käyttötiedot keräävä EETS-palveluntarjoaja kerätä myös käyttöverot. Suomeen soveltuisi paremmin EETS-direktiivissä säädetty toinen vaihtoehto, jossa palveluntarjoaja toimittaisi verotuksen suorittamiseen tarvittavat tiedot viranomaiselle, joka määräisi ja kantaisi käyttöverot maksuvelvollisilta. Käyttöverojen valtiosääntöoikeudellinen luonne vaikuttaa myös siihen, miten verotuloja käsitellään ja mihin ne ohjataan sekä mihin tarkoituksiin kertyneitä varoja voidaan käyttää.

Käyttöverojärjestelmän käyttöönotto edellyttää lainsäädäntöä ainakin käyttöveron maksuvelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista, järjestelmän valvonnasta, laiminlyönteihin liittyvistä sanktioinneista, eri toimijoiden välisistä oikeus- ja vastuusuhteista sekä hyvän hallinnon ja oikeusturvan riittävistä takeista. On myös todennäköistä, että tietosuojaa koskevien yleislakien lisäksi tarvitaan käyttöveroja

koskevaa erityislainsäädäntöä. Tietosuojakysymysten sääntelytarve selviää kuitenkin vasta järjestelmän suunnittelun edetessä. Suunnittelun tulisi lähteä siitä, että viranomaisille toimitetaan tarvittavin väliajoin vain käyttöverojen keräämisen kannalta välttämättömät tiedot ja muutoin tiedon omistajuus säilyisi henkilöllä itsellään. Tähän tarjoaa hyvän mahdollisuuden sähköisen asiointin lisääntyminen ja kansallisen palveluväylän käyttöönotto. Tämä olisi tehokkain keino vähentää käyttöverojärjestelmään liittyviä huolia yksityisyyden suojasta. Lisäksi on huomioitava, että unionin henkilötietolainsäädäntö on muuttumassa, millä on toteutuessaan välitön vaikutus Suomen käyttöverojärjestelmää koskeviin tietosuojakysymyksiin.

Ehdottomana edellytyksenä aikaan ja paikkaan perustuvan käyttöverojärjestelmän käyttöönotolle on pidettävä sen luotettavaa valvontaa. Tätä ei voida toteuttaa muutoin kuin automaattisin teknisin järjestelyin. Valvonta samoin kuin oikeussuojasta huolehtiminen ovat Suomessa viranomaiselle kuuluvia tehtäviä. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota käyttöverojärjestelmän perustamis- ja käyttökustannuksiin sekä tieliikenteen verotuksen siirtymäajan haasteisiin.